

WILHELM WEBER

## Grundeigentum — Faktor einer freiheitlichen Gesellschaftsordnung\*

Wann der Mensch in grauer Vorzeit erstmals das Erlebnis privaten Eigentums gehabt hat, läßt sich wohl kaum mehr ausmachen. Es muß jedoch dafür ein sozialer und psychischer Differenzierungsprozeß vorausgesetzt werden, der wenigstens in Ansätzen bereits das Erlebnis des eigenen Ichs, der eigenen Person implizierte. Erst als der Mensch gelernt hatte »Ich« zu sagen, konnte er auch »mein« und »dein« unterscheiden. Ich-Bewußtsein ist identisch mit Persönlichkeitsbewußtsein. Insofern gehören der Aufbau der Persönlichkeit und die psychische Genese des Eigentumserlebnisses aufs engste zueinander. Andererseits kann echte menschliche Gesellschaft nicht ohne Persönlichkeiten entstehen, so daß Persönlichkeit, Eigentum und human gestaltete Gesellschaft, aufs Ganze gesehen, eine unauflöbliche Trias bilden. Schon *Rousseau* bezeichnete denjenigen, der als erster ein Grundstück eingezäunt und erklärt hatte: »Dies ist mein!« als den eigentlichen Begründer der menschlichen Gesellschaft<sup>1</sup>.

»Natürlich wäre es abwegig, hier einfach einen simplen Kausalzusammenhang konstruieren zu wollen, etwa der Art, daß Eigentum gewissermaßen automatisch zur Persönlichkeitsbildung führt und daß umgekehrt das Fehlen von Eigentum gewissermaßen automatisch die Persönlichkeitsbildung ausschließt. Das wäre, wie gesagt, allzu simpel! Daß aber Eigentum den einzelnen fähiger macht, sich als Persönlichkeit auszubilden, das kann wohl nicht bestritten werden«<sup>2</sup>. Für diese Überzeugung, die auch durch Erfahrung bestätigt wird, ließe sich in Geschichte und Gegenwart eine ganze Wolke von Zeugen anführen.

---

\* Der vorliegende Aufsatz war ursprünglich als Vortrag vor dem 20. Kongreß des Internationalen Hauseigentümergebundes in Venedig am 13. September 1968 konzipiert. Daraus erklären sich noch einige Formulierungen.

<sup>1</sup> Vgl. *Friedrich Lütge*, Die Funktion des Grundeigentums in der Rechts- und Sozialordnung unserer Zeit, in: Die Funktion des Eigenheims in der Sozialordnung unserer Zeit. Vorträge und Referate des 3. Deutschen Volksheimstättentages Hannover 1951, Bielefeld 1951, 11.

<sup>2</sup> Ebd., 13.

Auf der anderen Seite steht das revolutionäre Wort »Eigentum ist Diebstahl« (*Proudhon*), das nicht anders zu begreifen ist als aus der Not, in die eine übersteigert individualistische Eigentumsverfassung breiteste Kreise der Bevölkerung des 19. Jahrhunderts gestürzt hatte. In Analogie zu dem bekannten Slogan »*corruptio optimi pessima*« wird man sagen können, daß die Denaturierung oder Entfunktionalisierung einer so fundamentalen Ordnungsinstitution, wie sie das private Eigentum darstellt, besonders nachteilige Konsequenzen haben muß. Die Denaturierung kann sowohl durch individualistische wie durch kollektivistische Übersteigerungen erfolgen.

Mir war von der Kongreßleitung angesonnen worden, über das Thema »Grundeigentum – Naturrecht« (*Propriété immobilière, droit naturel*) zu sprechen, wie Sie es auch in Ihren Programmheften ausgedruckt finden. Ich habe darum gebeten, das Thema etwas umformulieren zu dürfen, was mir freundlicherweise gestattet wurde. Der Grund, der mich dazu bewog, war der, daß ich das Thema nicht in einem bestimmten engen Sinne präjudizieren, sondern etwas offener halten wollte, zum anderen die Schwierigkeiten, die sich mit dem Begriff und der Sache des Naturrechts verbinden. Das schließt freilich nicht aus, daß ich auf die naturrechtliche Problematik des Eigentums im allgemeinen und des Grundeigentums im besonderen zu sprechen komme, und zwar jetzt gleich.

Wenn vom Naturrecht die Rede ist, drängt sich bei den meisten Zuhörern die Vorstellung starrer, geschichtlicher Entwicklung völlig entzogener Rechtsansprüche des Menschen auf, an denen nicht zu rütteln und zu deuteln ist, die sich jeder positiv-rechtlichen Einflußnahme und Gestaltung entziehen, von ihr höchstens kodifiziert und sanktioniert werden können. Diese ungeschichtliche Konzeption des Naturrechtsdenkens ist ein Kind der aufklärerischen, extrem individualistischen Auffassung der menschlichen Gesellschaft und des Staates. Naturrechte bzw. naturrechtliche Ansprüche erscheinen hier als prinzipiell unantastbare und uneingeschränkte Rechte des Individuums. Ihren verfassungsrechtlichen bzw. gesetzgeberischen Ausdruck fand diese Naturrechtsauffassung in den Menschenrechtskatalogen der französischen Revolutionsverfassungen und im Code civil, der im 19. Jahrhundert zum Vorbild der meisten europäischen Zivilrechtskodizes wurde. »Das Eigentum ist heilig«, hieß es in Art. 17 der »Menschenrechte« von 1789, und gemeint war damit nicht nur die prinzipielle Unantastbarkeit des Privateigentums *instituts* als solchen, sondern ebenso die Unverletzlichkeit der *ibi et tunc* faktisch bestehenden Eigentumsverfassung, der

*herrschenden Besitzverhältnisse*. Es war ein absolutes Plädoyer für die *beati possidentes*. Hand in Hand damit ging die übertriebene Betonung der Privatnützigkeit (*usus privatus*) als des ursprünglichen Kerns des Eigentums, dessen rechtliche Ausgestaltung auf das römische Recht zurückgeht<sup>3</sup>.

Unter diesem extrem-individualistischen Eigentumsbegriff geriet ohne Unterschied alles, was einen rechnerisch faßbaren Vermögenswert darstellt, auch Grund und Boden, der damit als eine *res fungibilis*, als eine jederzeit vertretbare Sache, als »Ware« erschien, über die der Eigentümer in ähnlich unbeschränkter Weise verfügen sollte wie über andere Gegenstände, die sich in seinem Eigenbesitz befinden. Das war eine neue Sicht der Dinge, die der Realität in keiner Weise entsprach und bald nach Korrekturen rief.

Hiergegen wird gelegentlich eingewendet, diese freiheitliche Sicht des Grundeigentums sei keineswegs so neu, sondern sei zumindest für die Städte des Mittelalters nachzuweisen. Der im Mittelalter im deutschrechtlichen Raum, wo die Bindungen des Grundeigentums mit am stärksten gewesen sein dürften, übliche Satz »Stadtluft macht frei« habe seine Begründung nicht zuletzt in der Freiheit, die die freie Verfügbarkeit über Grund und Boden dem Bürger gegeben habe. Dagegen wird mit Recht gesagt, daß es wohl kaum eines Beweises bedarf, »daß unsere mittelalterlichen Städte (wenigstens in ihrer Blütezeit) nicht nach individueller Willkür, sondern nach einer Gemeinschaftsordnung erbaut sind ... Die bewunderungswürdige Gestaltung nicht nur des städtebaulichen Grundrisses, sondern auch der einzelnen Straßen- und Platzbilder, der Durchblicke usw. spricht eine unüberhörbare Sprache. Niemals konnte die Willkür einer Menge nur ihren eigenen Vorteil kennender und verfolgender Grundstückseigentümer und Bauherren

---

<sup>3</sup> »Unter dem Einfluß des Naturrechts und der Aufklärung wurde es zum unverletzlichen geheiligten Eigentum, bis die Pandektenwissenschaft des 19. Jahrhunderts den Begriff des verfassungsrechtlich garantierten Privateigentums als eines unbeschränkten individuellen Herrschaftsrechts im Sinne des wirtschaftlichen Liberalismus entwickelte. Unser bürgerliches Recht beruht auf dieser individuellen Auffassung des Eigentums, wenn es im § 903 BGB dem Eigentümer das Recht gibt, nach Belieben mit der Sache zu verfahren und andere von jeder Einwirkung auszuschließen, jedoch nur, soweit nicht das Gesetz oder andere Rechte Dritter entgegenstehen.« *Hans Hämmerlein*, Inhalt und Schranken des Eigentums im Bau- und Wohnungswesen, in: Die Eigentumsfrage in der Wohnungs- und Raumwirtschaft, Bd. 61 der Beiträge und Untersuchungen des Instituts für Siedlungs- und Wohnungswesen der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster, Köln 1965, 29.

so etwas schaffen; solche Werke tragen den unverwischbaren Stempel gemeinschaftsverbundener Zusammenarbeit«<sup>4</sup>.

Dem Naturrechtsdenken der Aufklärung mit seinem extrem individualistischen Ansatz der Rechtsbefugnisse bzw. -ansprüche des Menschen geht eine jahrhundertealte naturrechtliche Tradition voraus, der eine solche Konzeption völlig wesensfremd war. Es ist jene Naturrechtstradition, die ihre Wurzeln in der griechischen Philosophie und im Denken der Stoa hat und die ihre Blütezeit unter *Thomas von Aquino* († 1272) und bei den Jusnaturalisten des 16. und 17. Jahrhunderts, unter *Ferdinand Vasquez*, *Francisco Suarez*, *Hugo Grotius* und *Johannes Althusius* erlebte, um nur einige der bedeutenderen Namen dieser Tradition zu nennen. Nach dieser Auffassung gibt es keine isolierten individualistischen Naturrechte (besser sollte man von »Personrechten« sprechen, da nicht eine abstrakte »Natur«, sondern immer nur eine Person Trägerin von Rechten und Pflichten sein kann), sondern immer nur schon in den die Person tragenden gesellschaftlichen Ordnungszusammenhang integrierte Rechte.

Alle Freiheitsrechte sind nicht als isolierte, sondern als integrierte zu denken (*A. F. Utz*), als eingefügt in einen größeren Ordnungszusammenhang bzw. Bezugsrahmen. Das rationalistische Naturrecht mit seinem extrem-individualistischen Ansatzpunkt hatte die Integrationsidee, die das Abendland zwei Jahrtausende beherrscht hatte, aufgegeben. Erst unter dem Druck der sich daraus entwickelnden sozialen Schäden kam es zu teilweise sehr schmerzlichen Korrekturen, wobei entweder der revolutionäre Weg gewählt wurde, der meist in einer totalitären Gesellschaftsverfassung endete, oder der evolutionäre Weg, der den sozialen Rechtsstaat des 20. Jahrhunderts an die Stelle des liberalen Rechtsstaates des 19. Jahrhunderts setzte.

Alle Freiheitsrechte sind demnach nicht als isolierte, sondern als integrierte zu denken, als eingefügt in einen größeren gesellschaftlichen Bezugsrahmen. Das gilt auch vom Freiheitsrecht des Eigentums. Damit ist der jakobinisch-liberale Eigentumsbegriff mit seiner Vorstellung von einer unbeschränkten Herrschaftsbefugnis des Eigentümers abgelehnt.

Man hört häufiger sagen, auf dem Privateigentum liege eine »soziale Hypothek«. Dieser Vergleich ist nicht ganz zutreffend, da der Begriff der Hypothek eine von außen kommende Last bezeichnet, die im

<sup>4</sup> O. v. *Nell-Breuning*, Die Funktion des Grundeigentums in der Sozialordnung unserer Zeit, in: *Wirtschaft und Gesellschaft heute*, I Grundfragen, Freiburg i. Br. 1965, 308 f.

Laufe der Zeit durch Abtragung beseitigt werden kann. Die Sozialgebundenheit ist aber nicht etwas von außen zum genuinen Eigentumsbegriff Hinzutretendes, sondern eine innere Qualität, eine Wesensqualität des Eigentums, die ihm unverlierbar anhaftet. Die Sozialbindung des Privateigentums wird von vielen als *die* Rechtfertigung der Existenz des Privateigentums überhaupt angesehen. Das mag eine extreme Auffassung sein. Aber sicher ist, daß es kein überzeugenderes Argument zugunsten der Privateigentumsordnung geben kann, als wenn die Eigentümer selbst glaubhaft zu machen verstehen, daß gerade die Institution des Privateigentums kraft ihrer Sozialbindung dasjenige Mittel ist, durch das die Gesellschaft am besten und sichersten ihr wirtschaftlich-gesellschaftliches Gemeinwohl zu erreichen vermag.

Die vorrationalistische Naturrechtstradition hat diese Überlegungen in die These gekleidet, die materiellen Dinge, deren der Mensch zu seinem Lebensunterhalt bedarf, müßten, was die *Verfügungsgewalt* über sie betrifft (*potestas procurandi et dispensandi*), dem einzelnen zu eigen gehören, was jedoch ihren *Nutzen*, ihren *Ertrag* betreffe (*potestas utendi*), auch der Allgemeinheit zugute kommen (*usus communis*). Moderne Verfassungen sozialer Rechtsstaaten suchen diesen Postulaten Rechnung zu tragen dadurch, daß sie einerseits das Privateigentum als Rechtsinstitut unter den besonderen Schutz des Staates stellen, andererseits aber gleichzeitig die Sozialpflichtigkeit des Privateigentums einschärfen und ihre Realisierung zu überwachen trachten<sup>5</sup>.

Es liegt in der Natur der Sache, daß der *usus communis*, die Gemeinnützigkeit, nicht bei allen Dingen gleich groß ist. Bei Gegenständen des höchst persönlichen Bedarfs, wie bei der Kleidung oder beim persönlichen Schmuck, bei Dingen, die nur für einen ganz bestimmten Menschen von Bedeutung sind – wie etwa ein an sich materiell wertloses, aber liebes Erinnerungsstück an einen verstorbenen Angehörigen –, mag die Sozialgebundenheit des Eigentums gegen Null tendieren. Anders bei Dingen, die über den persönlichen Lebensraum hinaus die Lebenssphäre anderer Individuen existentiell berühren, z. B. das Eigentum an einem wirtschaftlichen Unternehmen, in dem Hunderte oder Tausende von Menschen Arbeit und Brot finden und von dessen Schicksal auch ihr eigenes Lebensschicksal und das ihrer Familien abhängt. Daß zwischen dem Picasso, den der Unternehmer in seiner Privatvilla an der Wand hängen hat, und seinem Unternehmen ein

<sup>5</sup> In Art. 14 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland heißt es: »(1) Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet... (2) Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen...«

nicht nur quantitativer, sondern qualitativer Unterschied besteht, dürfte wohl kaum bezweifelbar sein. Dennoch haben die Zivilrechtskodizes mehr als ein Jahrhundert diesen Unterschied nicht zur Kenntnis nehmen wollen.

Bestehen über das bisher Gesagte in einem sozialen Rechtsstaat kaum Bedenken prinzipieller Natur, so ergeben sich die eigentlichen Probleme dann, wenn es um die konkrete Ordnungspolitik geht. Leicht beieinander wohnen die Gedanken – aber hart im Raum stoßen sich die Dinge! »Die Inhaltsbestimmung des Eigentums ist . . . weniger ein rechtsdogmatisches als vielmehr ein rechtspolitisches Problem«<sup>6</sup>. »Die Schwierigkeiten konkreter Ordnungspolitik rühren . . . aus der Tatsache, daß kein Autoritätsträger von Aufgaben und Mitteln der konkreten Integration des Einzelwohls in das Gemeinwohl eine souveräne Kenntnis haben kann«<sup>7</sup>. Aus dieser Erkenntnis leitet sich u. a. auch das begründete Mißtrauen gegen allzu kollektivistische oder zentralistische Lösungen ab. »Daher bleibt nur der Weg, die ›Verwirklichung einer echt personalen Integrationsidee . . . auf das Verantwortungsbewußtsein des einzelnen abzustellen. Mit anderen Worten: Die privatrechtliche Ordnung ist das Ordnungsschema der Gesellschaft«, in der jedoch durch rechtliche Normen ›die Funktionsfähigkeit der Eigeninteressen zur Erstellung des Gemeinwohls‹ gesichert werden muß. Diese rechtlichen Normen bilden einen ›Kompromiß zwischen sittlichem Sollen und Wirklichkeit‹«<sup>8</sup>.

Jede konkrete rechtliche Ausgestaltung der Eigentumsverhältnisse, in der einerseits das Eigentumsinstitut nicht nur nominell, sondern auch tatsächlich gewährleistet bleibt, andererseits aber der Sozialpflichtigkeit des Eigentums Rechnung getragen wird, kann nur ein Kompromiß zwischen den berechtigten Privatinteressen der Eigentümer und den berechtigten Interessen der Öffentlichkeit sein. Das liegt im Wesen des Rechts, dessen Aufgabe es ist, jedem Anspruchsträger den ihm zukommenden Freiheitsraum zu sichern. Um dabei zu Kompromissen zu gelangen, die von allen Beteiligten einigermaßen akzeptiert werden können, auch von denen, die ihre Verfügungsmacht durch den rechtlichen Kompromiß geschmälert sehen, »reichen juristisch-technische Mittel allein nicht aus, sondern wir brauchen in erster Linie ein Ethos,

---

<sup>6</sup> Hans Hämmerlein, a. a. O., 29.

<sup>7</sup> A. F. Utz, *Zuständigkeit und Grenzen der Sozialethik in Fragen der Mitbestimmung*. Aus einem nicht veröffentl. Manuskript, 1968.

<sup>8</sup> *Ders.*, ebd.

um die neueste (alte! W.) Erkenntnis aus dem Inhalt des Eigentums zu ziehen: Eigentum macht sozial«<sup>9</sup>.

Lassen Sie mich nunmehr die Nutzanwendung des bisher Gesagten für das Eigentum an Grund und Boden ziehen.

Eigentum an Grund und Boden spielt für den Menschen eine ganz besondere Rolle. Vielleicht hängt das damit zusammen, daß bis zur industriellen Revolution vor etwa 200 Jahren und in den außer- und vorindustriellen Gesellschaften z. T. noch heute Verfügungsmacht über Grund und Boden die Form war und ist, in der Eigentum am anschaulichsten und deutlichsten erlebt wurde und wird. Es dürfte auch kein Zufall sein, daß in bezug auf das Eigentum an Grund und Boden der Gegenbegriff, der Begriff der Enteignung, entwickelt wurde. Hoheitlicher Entzug von Grund und Boden auf dem Wege der (wenn auch wertäquivalent entschädigten) Enteignung wird bedeutend stärker empfunden als die Beschlagnahme beweglicher Güter in Not- und Krisenzeiten. Es wird einem förmlich »der Boden unter den Füßen weggezogen«.

Der Boden ist das Substrat allen menschlichen Lebens, wie immer die Eigentumsverhältnisse gestaltet sein mögen. Letztlich leben wir alle vom Boden. Durch Kultivierung und Besiedlung wird er zum Lebens- »Raum« der Menschen, womit die Frage nach der menschenwürdigen Gestaltung dieses Raumes und der Verfügbarkeit über ihn dringlich wird.

Kann man von einem *Naturrecht* des Menschen *auf* Grundeigentum sprechen? Ich sagte bereits, daß ich lieber von Personenrechten spreche, da nicht die abstrakte Menschennatur, sondern immer nur deren konkreter Träger, die Person, Träger von Rechten sein kann. Gibt es nun ein ursprüngliches *Recht* der Person *auf* Eigentum an Grund und Boden?

Um diese Frage zu beantworten, wird man differenzieren müssen.

Zunächst einmal ist es naturrechtliche Tradition, daß der Mensch ein ursprüngliches natürliches Recht habe, Dinge zu eigen zu besitzen. Ja noch mehr, es ist höchst konvenient, daß er auch tatsächlich über Eigentum verfüge. Ich darf an das erinnern, was ich eingangs über den Aufbau der Persönlichkeit sagte. Im Eigentum sieht die naturrechtliche Tradition, nicht nur die des rationalistischen Naturrechts, eine Verlängerung und eine Garantie der menschlichen Freiheit. Es ist kein Zufall, sondern innere Logik, daß in Ländern, in denen es um die

---

<sup>9</sup> Hans Hämmerlein, a. a. O., 29.

politische Freiheit der Staatsbürger schlecht bestellt ist, auch die Verfügungsmacht der Bürger im Sinne privaten Eigentums unterentwickelt ist. Demokratie, Freiheit und Privateigentum bilden eine unauflöslche Trias. »Der ideale Bürger eines demokratischen Staates soll möglichst viel Eigenständigkeit und Unabhängigkeit besitzen. Sein Ziel ist die Freiheit vom Staate als einer allmächtigen Institution. Wenn man jetzt die Frage nach dem Sinn einer Förderung des Privateigentums stellt, so beantwortet sie sich gleichsam von selbst. Der demokratische Staat ist auf das Interesse seiner Bürger angewiesen, die ihr Eigentum schützen, pflegen und mehren wollen«<sup>10</sup>.

Wenn gesagt wird, es sei ein natürliches Recht des Menschen, ein Personrecht des Menschen, es sei höchst konvenient und daher erstrebenswert, Dinge im Eigentum zu haben, dann gilt das ganz gewiß auch vom Eigentum an Grund und Boden. Allerdings sind hier verschiedene Differenzierungen am Platze, die einmal jedes Eigentum betreffen, zum anderen sich auf die Sonderstellung von Grund und Boden beziehen.

1. Zunächst kann von einem *Naturrecht* des Menschen *auf* Grundeigentum keine Rede sein in dem Sinne, als ob hier sozusagen ein Anspruch vorläge, der positiv-rechtlich als volles subjektives Recht Anerkennung finden müßte. Das würde nämlich zur Folge haben, daß ein solcher Anspruch jederzeit einklagbar wäre. Gegen wen? Offensichtlich gegen den Staat. Der Staat hätte demnach eine strenge Rechtsverpflichtung, jedem jederzeit und unter allen Umständen sein Naturrecht auf Grundeigentum zu realisieren. Das ist unrealistisch. Wir haben hier eine ähnliche Problematik, wie sie das sogenannte »Recht auf Arbeit« aufwirft. Auch hier wird man nicht von einem vollen subjektiven Recht in dem Sinne sprechen können, als ob es einen naturrechtlichen subjektiven Anspruch jeder einzelnen Person gäbe, vom Staat oder durch seine Vermittlung jederzeit und unter allen Umständen Arbeit zu erhalten<sup>11</sup>. Selbst Staaten, die das Recht auf Arbeit in ihre Verfassungen aufgenommen haben, wollen damit nicht einen jederzeit einklagbaren, sondern einen moralisch begründeten Anspruch anerkennen. Insofern kann Recht auf Arbeit nur besagen, »daß der für die Garantie des Rechtes auf Arbeit Verantwortliche eine

---

<sup>10</sup> *Josef-Hermann Dufhues*, als Innenminister des Landes Nordrhein-Westfalen im Jahre 1960; zit. nach *H. Hämmerlein*, a. a. O. 28.

<sup>11</sup> Vgl. hierzu des näheren *Wilhelm Weber*, *Stabiler Geldwert in geordneter Wirtschaft*, Münster 1965, 83 ff.

Wirtschaftspolitik zu betreiben hat, welche eine optimale Beschäftigung aller zum Ziele hat«<sup>12</sup>.

Übertragen wir das analog auf unseren Fall, dann kann ein Recht des Menschen auf Grundeigentum im allerhöchsten Falle bedeuten, daß der Staat eine Politik zu betreiben hat, die einer möglichst großen Zahl von Bürgern eine reale Chance gibt, Grundeigentum zu erwerben, Grundeigentümer zu werden, im Rahmen des Rechts und der Gerechtigkeit. Daran dürfte kein ernsthafter Zweifel möglich sein.

2. Der Mensch hat ein natürliches Recht auf den ihm zustehenden Lebensraum, und zwar im Sinne eines vollen subjektiven Rechts. Ohne Lebensraum kann der Mensch schlechterdings nicht existieren. Darum geht dieses Recht allen anderen Rechten voraus, auch dem Eigentumsrecht. Die Naturrechtstradition hat dieses Recht in den Satz gekleidet: »In extrema necessitate omnia sunt communia, id est communicanda« (In äußerster Notlage ist allen Menschen alles gemeinsam in dem Sinne, daß allen entsprechend mitzuteilen ist). Das heißt hier konkret: Recht auf Lebensraum bricht u. U. Eigentumsrecht.

3. Das im dargelegten Sinne natürliche Recht, Grundeigentum zu haben, darf nicht so verstanden werden, als sei damit der status quo der konkreten Besitzverhältnisse sanktioniert und jede Einwirkung von außen abgewehrt. Das wäre ein Rückfall in das Denken des rationalistischen Naturrechts mit seinem extrem-individualistischen Ansatz. Es ist doch denkbar und auch historisch verifizierbar, daß die konkreten Besitzverhältnisse dem soeben erwähnten primären Naturrecht des Menschen auf Lebensraum zuwiderlaufen können. In diesem Falle läge eine Interessenkollision vor, bei der das objektiv rangniedrigere Interesse dem ranghöheren Interesse zu weichen bzw. Einschränkungen hinzunehmen hätte.

Wenn irgendwo die Sozialgebundenheit des Eigentums zum Tragen kommen muß, dann ohne Zweifel beim Grundeigentum, und zwar in steigendem Maße, je dichter die Menschen den Boden besiedeln. Die Verdichtung des räumlichen Nebeneinander der Menschen, die Verdichtung der sozialen Beziehungen (Sozialisation), die zu immer stärkeren wechselseitigen Abhängigkeiten und Beschränkungen führt, erzwingt notwendigerweise ein ständig neues Durchdenken und Reflektieren unserer Grundeigentumsverfassung und der Nutzung des Eigentums. Daß der Siedler, der im vergangenen Jahrhundert im ameri-

---

<sup>12</sup> A. F. Utz, Das Recht auf Arbeit, in: Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie, Bd. 38 (1949/50), 359.

kanischen Westen seinen Stab in den Boden steckte, die Wildnis zu roden begann und sich eine erste bescheidene Farm schuf, freizügiger und unabhängiger mit seinem Grund und Boden schalten konnte als es heute etwa ein Hauseigentümer auf der Lagune von Venedig kann, liegt offen am Tage.

Daß dem Grundeigentum gegenüber anderen Formen des Eigentums und Vermögens eine Sonderstellung zukommt, ergibt sich u. a. daraus, daß der Boden absolut unvermehrbar ist, während die grundsätzliche Vermehrbarkeit und Vertretbarkeit der produzierten Güter (Gebrauchs- und Verbrauchsgüter) das Verhältnis des Menschen zu diesen produzierten Gütern auch bei zunehmender sozialer Verdichtung nicht wesentlich tangieren muß. Je dichter aber die Menschen räumlich aufeinander rücken, desto enger muß notwendigerweise auch der Spielraum werden, innerhalb dessen sich die Verfügungsgewalt über Grundeigentum abspielen kann.

Nun beobachten wir auf den Grundstücksmärkten – ich habe hier vor allem die Situation in meiner Heimat vor Augen – nicht selten eine den langfristigen realen Tendenzen der gesellschaftlichen Verflechtung gegenüber entgegengesetzte Entwicklung<sup>13</sup>: Je knapper Grund und Boden werden, namentlich als Standort für die industrielle Produktion und für Siedlungszwecke, um so stärker wird die Stellung des Grundeigentümers aufgrund seiner quasimonopolistischen Stellung als alleiniger Inhaber einer bestimmten »Lage«, und um so stärker prägt sich auch die individualistische Seite des Eigentums im Denken der Grundeigentümer aus. Obwohl die soziale Seite des Grundeigentums sachlich immer größeres Gewicht erhält, ist sie – nicht zuletzt unter dem Eindruck der liberalen Gesetzgebung – im Bewußtsein der Eigentümer lange Zeit verkümmert gewesen.

Unsere Gesellschaft hat längst erkannt und entsprechende Konsequenzen daraus gezogen, daß der Eigentümer von Produktionsmitteln, der industrielle Unternehmer, nicht nach Belieben schalten und walten kann; Betriebsverfassungen bis hin zu Formen wirtschaftlichen Mitbestimmungsrechts der Arbeitnehmer schränken die Verfügungsgewalt des Eigentümerunternehmers bzw. des von ihm als Treuhänder seines Kapitals eingesetzten Managers ein. Eine solche Gesellschaft kann und wird nicht daran vorübergehen, auch dem Grundeigentum im Interesse

---

<sup>13</sup> Vgl. zum folgenden: Ist das Eigentum wirklich frei? Notiz zu einem Vortrag von O. v. Nell-Breuning über das Thema: Bodeneigentum – Eckstein unserer Eigentumsordnung oder Stein des Anstoßes? In: Westfälische Nachrichten Nr. 8 v. 11. 1. 1966.

des Gemeinwohls soziale Bindungen aufzuerlegen. Eine Geltendmachung und rechtliche Durchsetzung solcher Bindungen darf nicht einfach als Enteignung oder als enteignungsähnlicher Eingriff bezeichnet werden, sondern als Versuch, das Grundeigentum in unserer Gesellschaft zu dem zu machen, was es seiner Bestimmung nach nun einmal ist, Substrat für ein menschenwürdiges Leben der Bürger.

Mit vollem Recht und mit Nachdruck sollten wir dafür eintreten, daß das Grundeigentum unter dem besonderen Schutz des Rechtsstaates steht. Andererseits ist es eine unwiderlegbare Tatsache, daß jeder Staat auf die Dauer nur das in einer bestimmten rechtlichen Stellung erhalten kann, was von der in diesem Staat lebenden politischen Gemeinschaft freiwillig als solches anerkannt wird. D. h. eine Gesellschaft wird so lange und mit soviel Überzeugung hinter dem Institut des Grundeigentums stehen und ihm rechtlichen Schutz angedeihen lassen, als sie überzeugt ist, daß Eigentum an Grund und Boden nicht nur oder vorrangig privatnützigen Zwecken dient, sondern auch der Sozialgebundenheit gerade dieses Eigentums in optimaler Weise Rechnung trägt. Die Beweislast dafür wird die Gesellschaft den Grundeigentümern nicht abnehmen wollen.

Soll das Grundeigentum heute und auch in der Zukunft seine Funktionen für die freiheitlich-demokratische Gesellschaft erfüllen können, dann muß gerade in diesem Bereich der extrem-individualistische Eigentumsbegriff überwunden werden. Andererseits ist jenen Vorstellungen zu wehren, die in einer möglichst weitgehenden Kollektivierung des Grundeigentums alles soziale Heil erblicken. »Was wir brauchen, ist etwas ganz anderes. Wir brauchen eine Auffassung vom Eigentum und eine rechtliche Gestaltung des Eigentums an Grund und Boden, die den Menschen seines Eigentums froh werden läßt und daher in möglichst vielen Menschen den Wunsch und das Verlangen nach Eigentum an einem Stückchen Grund und Boden erweckt, die dann aber auch in höchst möglichem Umfang die Erfüllung dieses Wunsches gewährleistet«<sup>14</sup>. Das Eigentum, auch am Boden, kann von den Menschen innerlich nur bejaht werden, wenn sie entweder selbst Eigentümer sind oder die Chance haben, selbst einmal Eigentümer zu werden. Ein Staat, der sich den Schutz des Eigentums in besonderer Weise angelegen sein läßt, wird daher gerade aus diesem Gedanken heraus in vielen Fällen *nicht den status quo* der Eigentums- und Nutzungsverhältnisse schützen können, sondern rechtliche Eingriffe

---

<sup>14</sup> Ders., Die Funktion des Grundeigentums. . . , a. a. O. 310.

vornehmen müssen. Es mag paradox klingen, aber es ist so: Um das Eigentumsinstitut wirksam und auf die Dauer zu schützen, muß der Rechtsstaat »die tatsächlich immer gegebene Gemeinschaftsbezogenheit namentlich des Eigentums an Grund und Boden in geeigneter Weise auch wieder als *rechtliche* Bindung«<sup>15</sup> zum Ausdruck bringen. Einschränkung, Beschränkung des Eigentums um seiner Erhaltung, um seines Schutzes willen, so könnte man auch sagen.

Es würde zu weit führen, aus diesen prinzipiellen Überlegungen heraus nun die verschiedenen möglichen und denkbaren rechtlichen Bindungen aufzuzählen und zu analysieren, deren Kenntnis ich in diesem Kreise ohnehin voraussetzen kann. Lassen Sie mich jedoch beispielhaft nur einige nennen und kurz Stellung dazu nehmen, wobei ich mich mit Ihrer freundlichen Erlaubnis auf einige paradigmatische Maßnahmen in meinem Heimatland beziehen darf.

Die führenden wirtschaftspolitischen Kreise in der Bundesrepublik Deutschland haben seit Gründung der Bundesrepublik im Jahre 1949 ihre Wirtschaftskonzeption als »Soziale Marktwirtschaft« proklamiert. Der Tendenz nach besagt das, daß die freie Initiative der einzelnen im Markt möglichst unbehindert zum Zuge kommen soll, daß aber im Hinblick auf das Gemeinwohl ordnende Maßnahmen der leichten und nur in wichtigeren Fällen der schweren Hand nicht zu vermeiden sein werden. Innerhalb dieses Rahmens wurden auch ordnende Maßnahmen zur sinnvollen Gestaltung der Baulandpreise aufgrund der Sonderstellung des Bodens für notwendig erachtet, insbesondere angesichts der drückenden Wohnungsnot nach dem letzten Weltkriege. Man ging davon aus, daß die Preisbildung auf den Baulandmärkten den Bau menschenwürdiger und familiengerechter Wohnungen nicht vereiteln dürfe. Ferner sollte die Preisbildung auf den Baulandmärkten nicht den landesplanerischen und städtebaulichen Zielsetzungen zuwiderlaufen. Endlich sollte positiv die Preisbildung auf dem Baulandmarkt die breite Streuung des Privateigentums, vor allem in Form des Eigenheims, ermöglichen und fördern<sup>16</sup>.

Diese Zielsetzungen sollten möglichst durch Maßnahmen erreicht werden, die den Prinzipien der marktwirtschaftlichen Ordnung nicht widersprechen (sog. »marktkonforme« Maßnahmen). Das glaubte man am ehesten dadurch zu erreichen, daß man durch geeignete Vorkehrungen den Angebotsdruck von Bauland und baureifen Grundstücken

<sup>15</sup> Ebd., 312.

<sup>16</sup> Vgl. Zum Ganzen: Vorschläge zur Ordnung des Baulandmarktes, Schriftenreihe des Bundesministers für Wohnungsbau, Bd. 12, Bonn o. J. (1958), 27 ff.

seitens deren Eigentümer verstärkte. In diesem Zusammenhang kamen Pläne und Gesetzesentwürfe zur Sprache, die auf eine Abschöpfung der Bodenwertsteigerungen abstellten (Wertzuwachssteuer, Wertsteigerungsabgabe). Dadurch sollte den Eigentümern verwehrt werden, ihr Grundstück sozusagen als private »Sparkasse« auf Kosten der Allgemeinheit zu betrachten und sie dadurch zu veranlassen, sich leichter von ihrem Grundstück zu trennen. Man erhoffte sich davon einen Angebotsdruck an Bauland mit der Folge sinkender Preise. Diesen Plänen war insgesamt wenig Glück beschieden, zu einer Wertzuwachssteuer bzw. Grundrentensteuer kam es in Deutschland nicht.

Nicht viel mehr Fortune war einem anderen Gesetz beschieden, das zwar als Teil des Bundesbaugesetzes am 23. Juni 1960 in Kraft trat, aber keine lange Lebensdauer hatte. Es ging hierbei um die Erhebung einer speziellen Baulandsteuer auf solche Grundstücke, die zwar baureif, aber unbebaut waren. Durch die Erhebung einer sehr spürbaren Sondergrundsteuer (Grundsteuer C) auf solche Grundstücke sollten die Grundstückseigentümer gezwungen werden, entweder das Grundstück selbst zu bebauen oder es zum Verkauf anzubieten. Wiederum sollte der Angebotsdruck verstärkt werden, um damit zu einer Stabilisierung der Grundstückspreise beizutragen.

Gegen dieses Gesetz erhoben sich schon zur Zeit seiner Beratung ernsthafte Bedenken. Insbesondere die betroffenen Grundeigentümer erklärten, es handele sich hier um eine Art von verschleierte Konfiskation, durch die insbesondere die kleineren Grundeigentümer betroffen würden, die sich ein Grundstück mühsam erspart hätten, aber nicht in der Lage seien, es selbst zu bebauen. Dagegen würden die kapitalkräftigen Grundeigentümer sich trotz der Sondersteuer nicht von ihrem Grundstück trennen, so daß im Effekt genau die Falschen von den gesetzgeberischen Maßnahmen betroffen würden. Auch seitens der Gemeinden, denen die Einnahmen aus der Baulandsteuer zuflossen, wurden immer stärkere Bedenken laut, so daß schließlich der Deutsche Bundestag am 15. Mai 1964 einem Gesetz zustimmte, das die ersatzlose Streichung dieser Steuer zum 1. Januar 1963 vorsah.

Damit dürfen die vor allem in den fünfziger Jahren heftig und z. T. leidenschaftlich erörterten gesetzgeberischen Maßnahmen zur Ordnung des Baulandmarktes und insbesondere zur Stabilisierung der Baulandpreise als gescheitert gelten. Inzwischen sind die Baulandpreise ständig gestiegen, besonders in den stadtnahen Regionen. Für viele bauwillige Bürger wird daher der Traum vom eigenen Haus schon deshalb nicht in Erfüllung gehen, weil der Erwerb eines Grundstücks in vertretbarer

Nähe zum Arbeitsplatz an den Grundstückspreisen scheitert. Man hat deshalb bereits moniert, daß die öffentliche finanzielle Förderung des Wohnungsbaus im Grunde weitgehend eine Subvention zur Kompensation überhöhter Grundstückspreise und nicht eine Subvention zur Milderung der eigentlichen Baukosten ist. – Zur Zeit steht ein Städtebau-Förderungsgesetz zur Diskussion an, mit dessen Hilfe Großstadt-Randsiedlungen gebaut werden können, deren Erwerb nicht nur Beziehern hoher Einkommen möglich sein soll. Durch das Städtebau-Förderungsgesetz soll der öffentlichen Hand sogar die Möglichkeit gegeben werden, Eigentümer zu enteignen, die ihr Grundstück als Sparkasse zu Lasten der Allgemeinheit ansehen, die ihr Jahr für Jahr hohe Zinsen abwirft. Die Enteignung soll allerdings an letzter Stelle stehen, als ultima ratio.

Das Städtebau-Förderungsgesetz soll darüber hinaus den Effekt haben, zur Auflockerung der Ballungszentren beizutragen, ein ohne Zweifel sehr erstrebenswertes Ziel. Allerdings kann diese Zielsetzung durch Maßnahmen zur Gestaltung des Baulandmarktes auch gehemmt werden. »So würden zum Beispiel Maßnahmen, die auch in den eigentlichen großstädtischen Ballungszentren die Bodenpreise auf künstliche Weise drastisch unter den Knappheitspreis senken, die Ballungstendenz noch verstärken. Um so mehr muß andererseits dafür eingetreten werden, daß in der näheren und weiteren Umgebung der Großstädte genügend Bauland zu zumutbaren, am landwirtschaftlichen Ertrag ausgerichteten Preisen erhältlich ist«<sup>17</sup>.

Es fiel das Wort von der Enteignung als der ultima ratio, um der Gemeinschaftsgebundenheit des Grundeigentums Geltung zu verschaffen, wenn alle anderen Mittel erschöpft sind. In einem Zusammenhang, von dem ich nicht weiß, ob er die Interessen dieses Auditoriums näher berührt, ist in den letzten Jahren häufiger die Rede von Enteignung gewesen. Ich denke an das landwirtschaftliche Latifundienwesen. Hier hat eine Institution, der man gewiß nicht nachsagen kann, sie habe in der Vergangenheit die hohe Bedeutsamkeit privaten Eigentums unterschätzt, nämlich die katholische Kirche, einige neue Nuancen in die Debatte gebracht, die Aufsehen erregt haben. Die Soziallehre der Kirche steht, was die Aussagen über das private Eigentum betrifft, in der alten vorrationalistischen Naturrechtstradition. Dazu gehört, wie ich bereits zeigen konnte, der Nachdruck, mit dem die Gemeinnützigkeit des Eigentums immer wieder eingeschärft wird. Eine logische Konsequenz

---

<sup>17</sup> Vorschläge zur Ordnung des Baulandmarktes (s. Anm. 16), 34.

daraus ist, daß, wo bestimmte Eigentumsverhältnisse dieser Gemeinnützigkeit allzusehr im Wege stehen oder sie gar positiv vereiteln, diese Verhältnisse in Frage zu stellen sind, eine Enteignung nicht ausgeschlossen. Diese Möglichkeit hat sowohl das Zweite Vatikanische Konzil als auch der gegenwärtige Papst *Paul VI.* in seiner teils heftig umstrittenen Sozialenzyklika »*Populorum progressio*« (Über die Entwicklung der Völker) angesprochen. In der letzteren heißt es: »Das Gemeinwohl verlangt manchmal eine Enteignung, wenn ein Besitz wegen seiner Größe, seiner geringen oder unterlassenen Nutzung, wegen des Elends, das die Bevölkerung durch ihn erfährt, wegen eines beträchtlichen Schadens, den die Interessen des Landes erleiden, dem Gemeinwohl hemmend im Wege steht« (*Populorum progressio*, Nr. 24). Auch für das landwirtschaftliche Grundeigentum gilt das allgemeine Prinzip, daß es nicht nur privatnützig, sondern gemeinnützig Zwecken zu dienen habe.

Was das wohnungswirtschaftliche Grundeigentum betrifft, so müßten nunmehr jene sittlichen und gesetzlichen Schranken zur Sprache kommen, die sich aus der Sozialgebundenheit dieser Form von Grundeigentum hinsichtlich seiner Verwertung und Nutzung nach der baulichen Ausführung ergeben. »Hier handelt es sich in erster Linie um mietrechtliche Bestimmungen, die in wirtschaftlicher Hinsicht durch die Preisgestaltung und Kündigungsbestimmungen oder Besetzungsrechte und Veräußerungsgebote die Auswahl der Mieter oder Wohnungsnutzer regeln«<sup>18</sup>. Bei der fundamentalen Bedeutung, die der Wohnung als dem täglichen Lebensraum des Menschen und seiner Familie zukommt, erscheint es sittlich geboten, daß der soziale Rechtsstaat die berechtigten Interessen der Mieter gegen die berechtigten Interessen der Eigentümer bzw. Vermieter abgrenze. Wieweit die Einschränkung der freien Verfügungsmacht des Wohnungseigentümers gehen darf, wird sich nicht ein für allemal bündig festlegen lassen. Das hängt von den konkreten Verhältnissen ab. In Zeiten großer Wohnungsnot werden hier die Bindungen enger sein als in Zeiten eines ausreichenden Angebots an guten Wohnungen.

Ich habe in meinem Vortrag sehr stark und nachdrücklich auf die Sozialgebundenheit des Eigentums im allgemeinen und des Grundeigentums im besonderen hingewiesen. Ich sehe in der rechtlichen Realisierung dieser Sozialpflichtigkeit seitens des sozialen Rechtsstaates die einzige Möglichkeit, das Grundeigentum in seinen vielfältigen Formen

<sup>18</sup> *H. Hämmerlein*, a. a. O. 32.

als Faktor einer freiheitlich-demokratischen Gesellschaft auf die Dauer zu erhalten. Allerdings erscheint es in vielen Fällen auch angebracht, den Gesetzgeber bzw. die Verwaltung an ihre Pflichten und an ihre Grenzen gegenüber den Grundeigentümern zu erinnern. Die Sozialpflichtigkeit des Grundeigentums darf nicht zu einseitig zu Lasten der Eigentümer ins Spiel gebracht werden. Manchmal wird so argumentiert, als ob Grundeigentümer nur Pflichten, aber keine selbständigen Ansprüche gegenüber der Allgemeinheit hätten. »Wenn die Sozialgebundenheit inhaltsbestimmendes Element des Privateigentums ist, müßte die Rechtsordnung auch echte originäre Ansprüche des Eigentümers gegenüber der Gemeinschaft vorsehen, um diese ebenfalls zu einem Verhalten zu beeinflussen, das der Inhaltsbestimmung des Eigentums aus der Interessenlage des Eigentümers dient«<sup>19</sup>. Wichtig ist, daß die Grundeigentümer den Eindruck größerer Rechtssicherheit bekommen, als es die gegenwärtigen Verhältnisse manchmal gestatten. Je mehr der soziale Rechtsstaat sich müht, seinen Bürgern zu Eigentum und Vermögen, insbesondere auch in der Form von Grund und Boden und des eigenen Heimes, zu verhelfen, desto dringender wird das Problem des Rechte- und Pflichtenausgleichs für das sozialgebundene Privateigentum »das mehr sein soll als ein Lehensrecht an einem Teil des Kollektiveigentums«<sup>20</sup>.

Es scheint mir ein drängendes Gebot der Stunde zu sein, daß sowohl der Gesetzgeber wie auch die Vertreter der legitimen Interessen der Grundeigentümer Hand in Hand arbeiten in Fragen der Raumordnung, der Gestaltung des Baulandmarktes und der wohnungswirtschaftlichen Probleme. An Ihnen wird es nicht zuletzt liegen, dem Gesetzgeber behilflich zu sein, die überaus komplizierte Rechtsmaterie, die sich aus der Kompliziertheit des Sachverhalts ergibt, übersichtlich zu regeln, so daß jeder Bürger sich ohne größere Schwierigkeiten darin zurechtfinden kann und sich nicht wegen der Undurchschaubarkeit ständig von unerwarteten Eingriffen beeinträchtigt fühlt. Die Unübersichtlichkeit der Rechtsmaterie ist nicht selten der Anlaß zu Übergriffen oder zumindest zu manchen als schikanös empfundenen Maßnahmen der öffentlichen Gewalt gegenüber den Grundeigentümern.

Lassen Sie mich nunmehr meine Ausführungen mit einer thesenhaften Zusammenfassung beschließen:

– Eigentum, Freiheit und Persönlichkeitsbildung gehören zusammen;

---

<sup>19</sup> Ebd., 30.

<sup>20</sup> Ebd.

- Der Mensch hat ein natürliches Recht, privates Eigentum zu besitzen; ja, es ist höchst konvenient, daß er auch de facto privates Eigentum habe;
- Dies gilt auch vom Eigentum an Grund und Boden, insbesondere am eigenen Haus, dem ein besonderer persönlichkeitsbildender Wert zukommt;
- Ein »natürliches« Recht auf Grundeigentum im Sinne eines einklagbaren Anspruchs gibt es nicht, höchstens in dem Sinne, daß der soziale Rechtsstaat, nicht zuletzt im eigenen Interesse, möglichst vielen Bürgern dabei behilflich sein soll, privates Eigentum an Grund und Boden zu erwerben;
- Ein primäres Naturrecht hat der Mensch, wenn es um den für ihn unabdingbaren Lebensraum geht; dem primären Recht auf Lebensraum hat u. U. das Recht des Privateigentums an Grund und Boden zu weichen bzw. sich Einschränkungen gefallen zu lassen;
- Eigentum, insbesondere Grundeigentum, steht in starken sozialen Bindungen. Der Ausgleich von Rechten und Pflichten darf jedoch nicht einseitig zugunsten der Allgemeinheit und zu Lasten der Grundeigentümer erfolgen. Damit würde das Grundeigentum seinen Sinn und seine Funktion verlieren und zu einem bloßen Lehnrecht an mehr oder weniger kollektiviertem Eigentum herabsinken.

Wenn diese Grundsätze Beachtung finden, dann, so glaube ich, wird das Grundeigentum auch in der Zukunft weiterhin ein Faktor, ein wichtiges Element unserer freiheitlich-demokratischen Gesellschaftsordnung bleiben. Andernfalls werden radikalere Kräfte die Gestaltung der Dinge in die Hand nehmen. Ob zum Nutzen der Allgemeinheit, das muß dahingestellt bleiben.